

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351.354:303.094.7

**І.М. Олійченко**, д-р держ. упр.**М.Ю. Дітковська**, канд. держ. упр.

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

### ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБИГУ В ОРГАНІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК СКЛАДОВОЇ СИСТЕМИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

**И.М. Олейченко**, д-р гос. упр.**М.Ю. Дитковская**, канд. гос. упр.

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

### ВНЕДРЕНИЕ СИСТЕМЫ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА В ОРГАНЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КАК СОСТАВЛЯЮЩЕЙ СИСТЕМЫ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

**Ihor Oliychenko**, Doctor of Public Administration**Maryna Ditkovska**, PhD in Public Administration

Chernihiv National Technological University, Chernihiv, Ukraine

### IMPLEMENTING OF THE ELECTRONIC DOCUMENT MANAGEMENT SYSTEM IN GOVERNMENT AGENCIES AS A COMPONENT OF E-GOVERNMENT

*Проведено аналіз системи документообігу органу державної влади. Досліджено кількісні характеристики надходження та відправлення управлінської інформації в районній державній адміністрації. Запропоновано шляхи удосконалення системи державного управління завдяки впровадженню системи електронного документообігу як складової системи електронного урядування.*

**Ключові слова:** електронне урядування, системи електронного документообігу, документ, кореспонденція, орган державної влади, комп'ютерні технології.

*Проведен анализ системы документооборота органа государственной власти. Исследованы количественные характеристики поступления и отправки управленческой информации в районной государственной администрации. Предложены пути совершенствования системы государственного управления путем внедрения системы электронного документооборота как составляющей системы электронного правительства.*

**Ключевые слова:** электронное правительство, системы электронного документооборота, документ, корреспонденция, орган государственной власти, компьютерные технологии.

*Workflow system of state authority has been analyzed. The quantitative characteristics of the receipt and dispatch management information in the regional state administration have been studied. Ways of improving the system of state management by implementing electronic document management systems as a component of e-government have been suggested.*

**Key words:** e-government, electronic document management, document, correspondence, public authority, computer technology.

**Постановка проблеми.** Електронне урядування (e-governing) є формою організації державного управління, яка використовує інформаційно-телекомунікаційні технології для формування держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Електронне урядування спрямоване на об'єднання таких складових, як “електронний уряд” та “електронна демократія”.

Електронний уряд – це єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання [7].

Одним з перших і найважливіших кроків у створенні системи електронного урядування є впровадження електронного документообігу в органах державної влади, що дозволить підвищити ефективність їх функціонування, вертикальну та горизонтальну взаємодію. Застосування систем електронного документообігу в системі державного управління дає можливість підвищити швидкість проходження документів, швидкість та якість управлінських рішень, їх прозорість і керованість країни в цілому [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання розвитку інформаційних технологій та електронного урядування вивчалися в роботах: О.О. Бакаєва, Я.Г. Берсуцького,

А.Я. Берсуцького, В.М. Глушкова, Р.А. Калюжного, А. М. Колмогорова, В.І. Корогодіна, М.М. Лепи, В.М. Порохні, В.Ф. Ситника, В.О. Шамрая та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на ґрунтовні дослідження застосування інформаційно-телекомунікаційних технологій у системі державної влади, питання формування та розвитку систем електронного документообігу вивчені недостатньо. Тому проблеми їх впровадження в органі державної влади як складової системи електронного урядування є особливо актуальними.

**Мета статті.** Метою цієї роботи є дослідження документального забезпечення в органі державної влади та можливостей впровадження електронного документообігу згідно з концепцією е-урядування.

Об'єктом дослідження є процес формування системи електронного документообігу органу державної влади.

Предметом дослідження є теоретичні положення та прикладні підходи до впровадження системи електронного документообігу в органі державної влади як складової системи електронного урядування.

Дослідження проводилися у Новгород-Сіверській районній державній адміністрації.

**Виклад основного матеріалу.** Управлінською документацією є сукупність документів, оформлених відповідно до певних правил і які використовуються в управлінській діяльності. Документи закріплюють відносини як усередині установи, так і з іншими організаціями. Вони використовуються як джерела та носії інформації. В управлінській діяльності документ виступає як предмет і результат праці.

Відповідальність за організацію діловодства у Новгород-Сіверській районній державній адміністрації несе керівник апарату райдержадміністрації. Він здійснює безпосереднє керівництво роботою загального відділу апарату райдержадміністрації та у межах наданих прав: вживає необхідних заходів по скороченню службового листування; забезпечує регулярну перевірку стану діловодства в адміністрації та її структурних підрозділах; сприяє автоматизації та раціоналізації діловодних процесів; забезпечує організацію навчання працівників апарату райдержадміністрації з діловодства для підвищення кваліфікації.

Робота з документального забезпечення у Новгород-Сіверській районній державній адміністрації здійснюється загальним відділом апарату районної державної адміністрації. Для чіткої організації ведення діловодства державна адміністрація керується таким нормативно-правовим забезпеченням: Законами України “Про інформацію” [4], “Про Концепцію Національної програми інформатизації” [5], Постановою Кабінету Міністрів України “Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади” [6], уніфікованою системою організаційно-розпорядчої документації (ДСТУ 4163-2003); Інструкцією з діловодства у Новгород-Сіверській районній державній адміністрації; регламентом Новгород-Сіверської районної державної адміністрації, затвердженим розпорядженням голови райдержадміністрації від 29 червня 2011 року № 171.

Інструкція з діловодства є основним документом, що встановлює загальні правила документування управлінської діяльності і регламентує порядок роботи з документами в районній державній адміністрації. Нині районна державна адміністрація користується інструкцією з діловодства, затвердженою розпорядженням голови райдержадміністрації від 24 лютого 2012 року № 47, розробленої на основі Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 року № 1242.

У райдержадміністрації існує комплекс документів, необхідний і достатній для документування її діяльності, цей комплекс документів визначений номенклатурою справ. Також визначені процедури опрацювання інформації. Кореспонденція, що надходить до адміністрації, підлягає обов'язковому попередньому розгляду, який здійснюється начальником загального відділу апарату райдержадміністрації, виходячи з оцінки змісту цієї кореспонденції, відповідно до розподілу обов'язків, номенклатури справ та контрольних термінів. Без попереднього розгляду передаються за призначенням документи, які адресовані безпосередньо структурним підрозділам адміністрації.

Під час отримання кореспонденції здійснюється її обов'язкова реєстрація. Реєстрація проводиться з метою забезпечення їх обліку, контролю за виконанням та оперативного використання наявної в ній інформації. Документи реєструються у день їх отримання і тільки один раз. У разі передачі документа повторно, він не реєструється. Не реєструються також вітальні листи, поздоровні телеграми, запрошення, інформації до відома, документи, що проходять через службу документування і піддаються оперативному обліку у спеціальних оперативних формах у структурних підрозділах: бухгалтерські документи первинного обліку (їх реєструють у бухгалтерії), щомісячні та щоквартальні звіти управлінь та відділів. Якщо надходять пропозиції, заяви, скарги громадян, то вони реєструються окремо від загальної кореспонденції у відділі звернень громадян.

У Новгород-Сіверській районній державній адміністрації реєстрація вхідної кореспонденції здійснюється у формі реєстраційно-контрольних карток, а також паралельно за допомогою програми електронного документообігу СЕДО «Foss Doc». На кожний документ окремо видається картка реєстрації вхідного документа, в якій вказується: від кого надійшов документ, номер і дата вхідного листа, номер і дата листа, що надійшов, короткий зміст документа та кому надісланий цей документ. Під час реєстрації документу присвоюється індекс, який вказує місце складання, виконання та зберігання документа. Індекс складається з номера кореспондента та порядкового номера реєстрації вхідних документів з початку року як у реєстраційно-контрольній картці, так і в обліковій картці комп'ютерної програми.

Обробка і передача документів керівництву здійснюється у день її одержання. Результати розгляду документів керівництвом фіксується в резолюції у паперовому вигляді та на електронних носіях, у якій зазначається прізвище виконавців, зміст доручення, термін виконання, особистий підпис керівника та дата. Уся кореспонденція передається виконавцям на ознайомлення та виконання через «Розносну книгу», при цьому здійснюються відмітки про рух документів у довідково-пошуковій картотечі. За допомогою комп'ютерної програми виконавець автоматично отримує цей же документ, але в електронному вигляді.

Вихідні документи також підлягають обов'язковій реєстрації, що здійснюється загальним відділом апарату райдержадміністрації. При реєстрації вихідному документу присвоюється індекс. Індекс вихідного ініціативного документа складається з індексу справи за номенклатурою та порядкового номера реєстрації вихідних документів з початку року, а індекс вихідного документа-відповіді складається з індексу справи за номенклатурою вхідного відповідного документа, на який дається відповідь. Для реєстрації вихідної кореспонденції запроваджена спеціальна «Вихідна книга обліку кореспонденції», а також паралельно здійснюється реєстрація за допомогою програми електронного документообігу. Після реєстрації один екземпляр документа відправляється листом або електронною поштою адресатові, а другий залишається у загальному відділі апарату райдержадміністрації та підшивається до справи. Справам надається найменування, що у стислій формі відтворюється склад і зміст документів у них.

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Листування групується за змістом і кореспондентською ознакою та систематизується у хронологічному порядку. Додатки документів незалежно від дати їх затвердження або складання також приєднуються до відповідних документів. Не підшиваються до справ чорнові документи, дублетні та документи, що підлягають поверненню. Закінчені справи здаються в архів райдержадміністрації для наступного зберігання та використання.

У табл. наведено дані щодо кількості вхідної та вихідної кореспонденції в Новгород-Сіверській районній державній адміністрації.

Таблиця

Кількість вхідної та вихідної кореспонденції за 2012–2013 роки

Кореспонденти	2012					2013				
	I	II	III	IV	Всього за рік	I	II	III	IV	Всього за рік
<b>Інформація, що надійшла</b>										
Кабінет Міністрів України	19	24	22	8	73	23	28	20	7	78
Обласна державна адміністрація	326	333	317	357	1333	455	468	461	487	1871
Ради різного рівня	22	31	28	2	83	14	42	27	9	92
Підприємства, установи та організації	121	125	120	133	499	123	128	127	134	512
Громадяни	84	101	97	107	389	98	109	97	93	397
<b>Всього</b>	<b>572</b>	<b>614</b>	<b>584</b>	<b>607</b>	<b>2377</b>	<b>713</b>	<b>775</b>	<b>732</b>	<b>730</b>	<b>2950</b>
<b>Інформація, що відправлена</b>										
Кабінет Міністрів України	15	21	23	8	67	19	22	20	8	69
Обласна державна адміністрація	643	650	647	659	2599	757	761	762	764	3044
Ради різного рівня	24	24	20	9	77	25	27	21	9	82
Підприємства, установи та організації	105	109	111	89	414	97	123	112	89	421
Громадяни	94	97	95	86	372	92	95	97	94	378
<b>Всього</b>	<b>881</b>	<b>901</b>	<b>896</b>	<b>851</b>	<b>3529</b>	<b>990</b>	<b>1028</b>	<b>1012</b>	<b>964</b>	<b>3994</b>

Аналіз надходження кореспонденції до райдержадміністрації за 2012 рік свідчить, що найбільша частка документів надходить від обласної державної адміністрації. Наступну позицію займає надходження документів від підприємств, установ та організацій, кореспонденція від громадян. Незначна кількість надходження кореспонденції від Кабінету Міністрів України та рад різного рівня. Аналізуючи надходження інформації по кварталах видно, що найбільша кількість інформації надійшла у II кварталі (614 документів), а найменша кількість – у I кварталі (572 документи).

У ході аналізу відправленої інформації за 2012 рік спостерігається, що найбільшу частку займає кількість відправленої інформації до обласної державної адміністрації, а найменшу – кореспонденція, що адресована до Кабінету Міністрів України. У розрізі кожного кварталу спостерігається, що найменшу кількість інформації було направлено за IV квартал 2012 року (851 документ), за III квартал – 896 документів, за II – 901 документ, за I – 881 документ.

Проведений аналіз вхідної кореспонденції райдержадміністрації за 2013 рік свідчить, що всього надійшло 2950 документів, з них: від обласної державної адміністрації – 1871 документ; підприємств, установ та організацій – 512 документів; від громадян – 397 документів; рад різного рівня – 92 документи; Кабінету Міністрів України – 78 до-

кументів. Поквартальний аналіз показує, що найбільша кількість документів надійшла за II квартал 2013 року (775 документів), а найменша за I квартал – 713 документів.

Аналіз вихідної кореспонденції за 2013 рік показує, що найбільша кількість документів направлено в обласну державну адміністрацію (3044 документи). У розрізі кварталів 2013 року спостерігається, що найбільша кількість документів направлена у II кварталі (1028 документів), а найменша – у IV кварталі (964 документи).

Під час аналізу вихідної інформації спостерігається постійна перевага у відправленні інформації до обласної державної адміністрації, і з кожним роком зберігається тенденція зростання кількості кореспонденції.

Аналіз інформаційних джерел за 2013 рік, які є пріоритетними під час підготовки службової документації райдержадміністрації, свідчить, що протягом 2013 року до райдержадміністрації надійшло 2950 документів, що у порівнянні з 2012 роком на 573 більше, з них: 129 розпоряджень голови обласної державної адміністрації, що на 5 менше ніж у минулому році, 131 доручення голови обласної державної адміністрації та його заступників, що на 34 більше ніж у минулому році, листів з облдержадміністрації, її управлінь та відділів. Аналіз документообігу свідчить про збільшення як надходжень, так і відправлень кореспонденції з кожним роком. При цьому зростання вихідної документації переважає над вхідною.

Важливою складовою функціонування системи документообігу в районній державній адміністрації є формалізація управлінських рішень за допомогою документів. Таку функцію виконують розпорядження голови райдержадміністрації. Структура виданих розпоряджень голови райдержадміністрації відображена на рис.

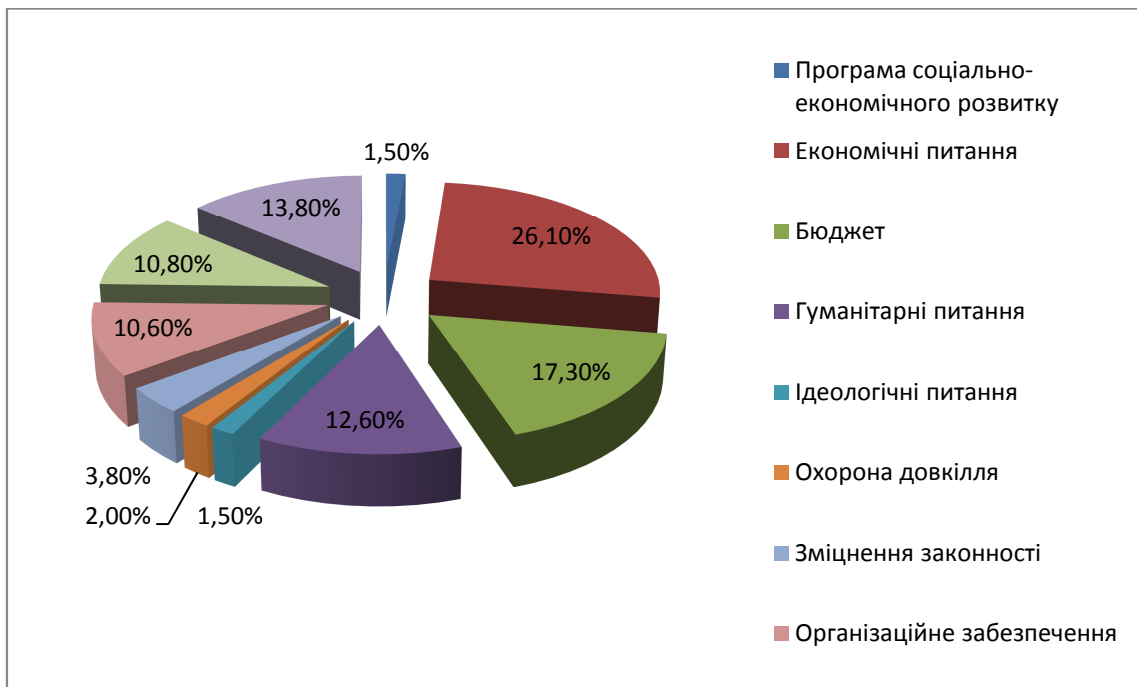


Рис. Структура виданих розпоряджень голови райдержадміністрації

Аналіз розпоряджень свідчить, що найбільша їх кількість стосується економічних питань (26,1 %), бюджету (17,3 %), гуманітарних (12,6 %) та інших питань.

Проведені дослідження показали, що переважно паперовий обіг документів у Новгород-Сіверській районній державній адміністрації є надмірно повільним і призводить до значних витрат ресурсів, необхідних для роботи поштових служб, канцелярії. Практика вимагає удосконалення документування та документообігу із застосуванням

комп'ютерних технологій. Комп'ютерні технології дозволяють автоматизувати весь цикл роботи з документами: від створення і редагування документів, їх реєстрації, контролю виконання, інформаційно-довідкової роботи, організації руху документів усередині установи (візування, узгодження документів), прийом-передача документів до організації повнотекстового електронного архіву.

Нормативно-правовою базою для впровадження системи електронного документообігу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування є Закони України «Про електронний цифровий підпис» [2], «Про електронні документи та електронний документообіг» [3] та Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про центральний засвідчувальний орган" № 1451, "Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності" № 1452, "Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади" № 1453, "Про затвердження Порядку обов'язкової передачі документованої інформації" № 1454.

З метою реалізації вимог вищенаведених нормативно-правових актів наказом Держзв'язку від 07.06.2005 № 70 затверджено Технічні умови на систему електронного документообігу органу державної влади та наказом Держзв'язку від 10.04.2006 № 52 доповнення до технічних умов щодо достатніх умов сумісності системи електронного документообігу та можливості інтеграції до Єдиної системи електронного документообігу Секретаріату Кабінету Міністрів України.

При застосуванні комп'ютерної обробки документів та заяв, що надходять до райдержадміністрації, досягається економія часу та прискорення процесів обробки інформації. Економія відбувається за рахунок зменшення робочого часу на ручну обробку даних і виконання обслуговуючих функцій (передача, копіювання), на проходження документів та пошук потрібних документів, на повторне використання документів. У райдержадміністрації на роботу з документами витрачається приблизно 54 % робочого часу державних службовців. Ця робота складається з пошуку й очікування надісланих документів (12 %); узгодження й затвердження документів (16 %); передачі документів між відділами (8 %); підготовки стандартних звітів про рух документів (18 %).

Дослідження документообігу виявили й основні недоліки, характерні для паперових технологій: втрата близько 15 % документів; до 30 % робочого часу витрачається на пошук інформації; створення великої кількості копій (до 19 %). Водночас перевагами електронного документообігу є: зростання продуктивності праці державних службовців на 25–50 %, зменшення часу обробки наявного документа на 75 %, час створення документа скорочується на 20–30 %. Введення інформаційних технологій дає змогу заощадити робочий час державних службовців у 2-3 рази.

Комп'ютерні технології дозволяють зменшити витрати на взаємодію між управліннями райдержадміністрації та вищими органами. Нині на комунікації та відрядження райдержадміністрацією за рік витрачається близько 120 тис. грн. Застосування системи електронного документообігу дозволить досягти економії витрат на відрядження, логістику, комунікації (факси, телефонні розмови), зменшити витрати на діяльність з координації (наради, співбесіди). Також досягається прискорення адміністративних процедур, як наслідок – зменшення навантаження на службовців. Порівняння середнього часу опрацювання документа в паперовому і в електронному вигляді свідчить, що швидкість опрацювання документа зростає у 15 разів. За рахунок економії витрат на друк, зберігання та транспортування паперових документів система дозволяє заощадити до 90 тис. грн.

Під час реалізації процедур закупівель забезпечується прозорість процедур та зменшення цін, значне зменшення вартості реалізації процесів закупівель. Спостерігається економія до 80 тис. грн. При наданні такої державної послуги, як консультування зменшується кількість робіт, що виконуються повторно, і час на консультування. Загалом державними службовцями витрачається до 35 % робочого часу для надання консультацій та роз'яснень. При застосуванні системи електронного документообігу економія робочого часу на консультування досягає 15 %.

**Висновки і пропозиції.** Впровадження системи електронного документообігу в Новгород-Сіверській районній державній адміністрації дозволить підвищити ефективність діяльності різних категорій користувачів системи в організації. Голові райдержадміністрації система електронного документообігу дозволить оперативно ухвалювати рішення щодо документів і надасть ефективні засоби контролю за їх виконанням. Посадовим особам (виконавцям) система електронного документообігу надасть прості й зручні засоби для роботи з документами з необмеженою кількістю користувачів. Загальний відділ апарату райдержадміністрації отримає потужний інструмент для автоматизації обробки всієї ділової документації. Відділу контролю система електронного документообігу надасть розвинені засоби контролю виконання ухвалених рішень і одержання звітності про стан виконавської дисципліни. Система також дозволить звільнити площі, відведені під зберігання паперових документів, і знизити вартість архівного зберігання документів, яка для електронних документів на 80 % нижче в порівнянні з паперовими (за рік у райдержадміністрації витрачається близько 10 тис. грн).

Впровадження системи електронного документообігу дозволить зменшити витрати на документообіг; підвищити якість обслуговування замовників; збільшити швидкість реагування на запити; дасть можливість контролювати всі процеси, що відбуваються в режимі реального часу; забезпечити кращу керованість; збільшити швидкість поширення інформації; створити більш ефективні ділові комунікації між структурними підрозділами й усередині самих підрозділів; поліпшити моральний клімат і ступінь задоволеності співробітників своєю працею; забезпечити більш швидке та якісне прийняття рішень.

Таким чином, впровадження сучасних інформаційних технологій у районній державній адміністрації є не тільки засобом підвищення ефективності функціонування органу державної влади, а й необхідною умовою для переходу на якісно новий рівень державного управління.

#### Список використаних джерел

1. Дубов Д. В. Основи електронного урядування / Д. В. Дубов, С. В. Дубова. – К. : ЦНЛ, 2006. – 176 с.
2. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22.05.2003 р. № 852-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 27.
3. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 275.
4. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
5. Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України від 04.02.1998 р. № 75/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27–28. – Ст. 182.
6. Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 2. – Ст. 57.
7. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р.